

作为非政府组织的美国智库与公共政策*

余章宝

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘 要:智库是指那些独立于政府、利益团体以及政党等力量从事公共政策研究的组织。它具有非政府性、非营利性、非党派性、客观中立性以及中介性等特征。美国的传统智库包括学术型智库和合同型智库,而六七十代产生的当代智库大多数具有意识形态性质,属于倡导型智库。美国智库在公共政策领域具有很重要的影响力,在政策研究、政策倡导、政策网络、政策评估中都发挥着重要作用。

关键词:美国;智库;公共政策

中图分类号:C24.712 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2007)03-0114-08

一、美国智库及其特性

智库是近代现象。它最初诞生于 20 世纪初的美国,兴起于二战结束后。在 20 世纪 70 年代迅速增长,并在世界范围内扩散。“目前现存的智库有三分之二是在 70 年代建立起来的,其中,超过一半创建于 80 年代。”^{[1][1]}智库这一概念是在二战期间发明的,当时主要是用来描述那些制定入侵计划和其他军事战略的军方和民间专家所处的安全环境。二战结束后,这个术语运用于对军事计划进行评估而与政府签订合同的研究机构。最典型的代表就是 1948 年成立的兰德公司。60 年代,智库这一概念被拓展到那些关心国际关系防御战略的准学术研究机构。在美国“大社会”(1964 - 1968 年)期间,智库这一概念开始得到广泛的运用。70 年代,智库超出这一个范围,包括那些对当前政治、经济和社会问题进行研究的机构和组织。这个用法后来被继续泛化为所有对公共政策进行研究、分析和建议的组织。这样一来,诸如公共组织、压力团体组织、大学研究机构和研究中心都被称为智库,以致于智库这一概念变成毫无意义和空洞的概念。正如斯通(Stone)指出的那样,“智库这个术语涵盖了十分广泛的含义,它对于不同的人意味着不同的事物。”^{[2][13]}

众所周知,任何定义都是对现实的一种削足适履。迈克冈(McGann)进行跨文化比较研究以及智库的类型学的研究,他是这样定义智库的:“智库是指独立于政府、社会利益集团如公司、利益团体以及政党等力量的具有相对自治性的政策研究组织。”^{[3][5]}斯通认为,智库是指“那些独立于政府、

* 收稿日期:2006 - 12 - 03

作者简介:余章宝(1967 -),男,安徽芜湖人,厦门大学公共事务学院副教授,哲学博士。

政党和利益集团,并从事公共政策问题分析的非营利组织。^{[2]16}里奇(Rich)也是在这个意义上强调智库特征的,他把智库定义为:“那些独立的、不以利益为取向的非营利组织,它们生产专业知识以及思想观念,并主要借此来获得支持并影响政策制定过程。”^{[4]11}这些定义的共同点是突出了智库是独立地“对公共政策进行研究和提供建议的非政府组织和非营利组织”。^{[1]11}具体地说,它具有以下五个特征。

第一,非政府性。智库是独立政府的一种公民社会组织。从它与政府关系来看,智库不是政府一部分或政府的附属机构。实际上,“智库不同于有行使调查的职权和任务的政府咨询组织。这些属于政府机体一部分的组织,是因为政府需要解决某个特殊问题而产生的,因此,它们存在时间很短。”^{[2]14}当这个问题得到解决后,这种组织也就没有存在的必要。而智库具有自己的独立发展逻辑。它作为一种公民社会组织,它的产生和存在是内源于社会需要,而不是为了适应政府的需要。它与政府之间是一种平等合作关系,不是政府科层中一个等级。因此,智库自身具有一种自恰的独立性。这种独立性首先意味着组织独立性,也就是说,智库是通过独立董事会进行治理的。政府既不能影响组织成员的构成,也不能决定它们所研究的问题,更不能左右它所做出的研究结论,尽管有些结论是政府不愿意和不喜欢的。其次,智库在经济上不依赖政府的资助,虽然这不意味着智库不能接受政府的资金支持,这种资助并不能左右智库进行独立研究以及得出的结论。

第二,非营利性。作为从事政策研究机构的智库,其组织目标是为了政策研究和影响公共政策,而不是牟利。诚然,智库需要充足的财力资源来支持它的政策研究,它们或者接受某个基金会的资助,或者直接面向市场寻求私人组织赞助,或者与公共组织签订合同研究。但无论如何,这些“政策研究机构的主要动机是研究,而不是为了获利。”^{[2]13}这是因为智库所获取的资源不是为了主管智库的董事会积累利润,同时,智库主管人也不能对盈余进行分红,而是服务于组织的使命,即:“积极地谋求最大限度增强公信力和拓展政治通道,从而使它们的专业知识和观念在政策制定中具有影响力。”^{[4]11}同时,智库在组织上不会受制于受资助方,即使资助方是营利性组织或者利益集团。相反,如果智库被营利性组织或利益集团控制,必然就会偏离原来的组织目标。毕竟智库是以研究政策为旨趣的。事实上,“政策机构的研究议程由本组织的研究委员决定,很少由来自外界的利益团体来决定。”^{[2]13}

第三,非党派性。智库的非党派性是指智库远离政治立场,不持任何意识形态,不支持任何政党和政党候选人谋求政治目标。它在组织上不受某个政党控制,并且,政策研究既不是为了某个政党的政治目标,也不是为了某个利益团体的利益诉求,它仅仅是对现实中的经济、社会和政治问题进行客观地研究。在这一点上,智库“不同于倡导性组织、利益团体以及游说群体。”^{[2]13}应该指出是,这种理想到了上个世纪六七十年代实际上不复存在。自从美国企业联合会于1960年改名为美国企业研究院,以及哈德逊研究所、政策研究院分别于1961年、1963年成立,标志着右翼保守主义智库开始迅速增长。这种以右翼保守主义智库的发展,也刺激了左翼自由主义智库的反弹和增长,尽管从其数量和影响力看来,它们无法与保守主义相比。然而,60年代大量的以意识形态为标签的智库如雨后春笋般崛起,已经成为一个不争的事实。这一现象彻底地改变了原先追求非党派性的理想的智库生态。从此,许多智库具有强烈的党派的意识形态取向性,从原来价值中立性政策研究转向倡导性政策研究。因此,“他们这种在政策辩论中的倡导性夹杂了强烈意识形态,以及党派倾向,带有积极的推销术。”^{[1]23}

第四,客观性中立性。智库对政策问题进行研究时遵循科学研究规范和研究方法,从而独立地得出研究结论。首先,智库的研究目标是求“真”。智库与所有学术研究机构一样,是基于对知识客观性的追求。“尽管对于政策实用性的要求超过纯粹研究,但是总体上来说,研究者可以得出自己的研究结论。”^{[2]13}这就是说,虽然政策研究本身具有强烈的“学以致用”的实践性向度,但是这种实

用性是以科学性为前提,追求真理具有绝对优先性。其次,智库在研究政策过程中保持价值中立性的科学精神。它既要克服研究者个人的价值观的好恶,也要超越不同利益诉求以及意识形态对立。在研究过程要悬置所有价值先见和利益立场,从而获得一种客观性的知识。换言之,智库不是为了维护利益和价值合理性,而是追求知识的客观性。实际上,“作为客观性而言,独立的政策分析家和政策提供者既不代表公共部门,也不代表私人部门……”^{[1]15}布鲁金斯学院就宣称他们的宗旨是,“在经济、政府管理以及一般的政治和社会科学等广泛的领域从事科学的研究,这种研究是独立于所有政治实体以及利益团体的特殊利益。”^{[5]2-3}最后,也是最为重要的是组织的独立性。为了保证智库追求知识客观性,必须在组织上具有独立性。实际上,智库的非政府性、非营利性和非党派这三重否定性意义的规定性,无非就是强调智库的“独立性”。然而,斯通和迈克冈通过跨国智库的研究,不得不承认,这种“为了‘自由地思考’,智库必须独立于或者自治于国家、私人利益的观念纯属一种英美奇怪的偏见”。^{[6]3}实际上,现实中的美国智库,要么隶属于诸如政府、公共基金会、大学、研究机构等公共部门,要么是由私人基金会和利益团体的支持,要么是源于政党的资助。这一现实决定了智库的独立性或多或少要受到削弱。

实际上,由于上述受制于资助的限制决定了智库不能完全独立,从而妨碍了它们提供完全客观的知识,而且,以意识形态为特征的智库存在本身,也表明了追求知识客观性更多地是一种理想。

第五,中介性。正如詹姆斯·迈克冈所指出的那样,“智库本质上是知识和权力之间桥梁。”^{[1]12}一方面,由于现代社会复杂性和知识专业化,政策制定者无法掌握有关决策所需要的信息和专门知识;同时,由于现代公共决策的时效性,决策者不可能在很短的时间内对有关政策问题进行深入地研究。另一方面,作为知识制造和提供者的学术界本身具有相对独立性,他们所关注的问题和理论旨趣与作为知识的实践者的政府存在相当大的差距。政治家缺少时间和必要的专业知识来阅读和了解专业研究文献,所以,在知识和权力、理论与实践、学术界和政府之间存在巨大的鸿沟。智库就是充当联系这两端的媒介。伍德罗威尔逊国际学者中心的宗旨,就是致力于推动学者与政策制定执行人员之间的学术和知识交流。一般来说,智库研究人员大多数接受过系统的学术训练,在某个研究领域具有很高的学术造诣,并与学术界保持很紧密联系。同时,智库也与政府官员保持着良好的互动关系,实际上,大多数研究人员都曾在政府部分供过职。在政策知识和信息方面,智库将那些象牙塔中产生的复杂的政策理论分析进行简洁化和通俗化,为政府官员提供一种简明易读的政策简讯和政策信息。因此,“智库扮演了联系政策制定者和学术研究这两者角色。它对某些政策问题进行深入研究,从而让政策制定者易于理解和便于采纳。”^{[1]12}

应该指出的是,上述智库的概念及其特征仅仅是韦伯理想类型意义上的思维抽象和分析范型。它帮助我们简化和理解现实的智库,而不是现实本身。

二、美国智库的类型学

根据《智库名录:非营利公共政策研究组织指南》一书的收录,到1996年,美国有1600个智库活跃于美国政策研究领域。^[7]对于这样一个庞大数量的智库,许多学者尝试着用不同的标准,多角度地对它们进行分类。

布鲁金斯学院学者韦弗(Weaver)根据智库的运作方式、人员招募、资助募集方式和政策研究旨趣,把智库分为没有学生的大学(Universities without Students)、合同研究组织(Contract Research Organization)以及倡导型智库(Advocacy Tanks)三类。^{[8]564-568}迈克冈肯定了这一分类,并进一步发展为学术型智库、合同型智库、倡导型智库以及政党型智库。^{[3]6-14}

学术型智库或没有学生的大学:这类智库名称与大学中的研究机构并无二致,如布鲁金斯学

院、美国企业研究院,或者是隶属于大学如斯坦福大学胡佛战争、革命与和平研究所等,但是,它们只有研究人员,并不招收学生。它们与大学以及研究机构一样,对研究人员的学术水平要求很高。它们的资金主要来自企业和个人基金会的资助,在组织上具有很高的独立性,能够不受政府和捐助者的影响。在研究旨趣上与大学一样,强调科学精神,追求客观知识,为政策精英提供“正确的”政策知识,从而长远地影响决策观念。在政府与学术界、知识与权力之间,它们更接近知识和学术界这端。研究成果主要采取书籍、专著和学术性文章形式,其受众更多地是政治精英和学术精英。因此,学术型智库是一种典型的精英途径战略。

合同型智库:主要通过与政府机构签订研究合同关系的智库。最有代表性的兰德公司与美国国防部有合同研究关系。这类智库在人员要求上与学术型智库一样,对研究者的学术水准要求很高,并且,它的研究也是强调客观和科学,研究结果主要采取直接向政府机构提交研究报告和年度报告形式,很少向一般大众公布研究结果。由于它们的资金主要来源于政府部分,因此,这种智库的独立性或多或少受到影响,至少所研究问题是由政府需要决定的。

倡导型智库:具有强烈的价值观、意识形态先见的智库。“这类很多智库毫不掩饰其党派和意识形态,如保守主义的传统基金会;另一些与特殊利益集团和组织有着密切关系。如美国退休者协会(AARP),公共政策研究所以及经济政策研究所等则由劳工组织联盟资助。”^{[8]567}正是这一点,它们研究的客观性和独立性受到怀疑。这类智库的“职员更多是那些对基础研究缺少兴趣的非学术界人士”^{[3]7},或者有政府供职经历如前政府官员或者与决策者有着良好关系的人士。在政府与学术界、知识与权力之间,它们更接近权力和政府这端。它们的兴趣不是研究政策问题本身,更多是倡导自己的政策取向和赢得当下政策辩论。倡导性智库的研究结果更多地是通过媒体上讨论或报刊上政策短评和政策建议来呈现的,主要受众是官员、广大民众以及草根组织。在这个意义上,我们把倡导型智库理解为多元主义途径策略。政党型智库本质上也是倡导性智库,其特殊性在于,它更加缺少独立性,基本上是政党的工具,这类智库旨趣已经不是政策本身,而是帮助自己政党获取政治目标。

实际上,上述智库类型也具有历时向度的意义,因而艾伯森(Abelson)在上述分类基础上引入了编年史意义上的时间概念,从而把智库分为四代:第一代政策研究型智库,第二代政府合同型研究智库,第三代政策倡导型智库,第四代名利型或候选人取向型智库。^{[9]216-221}

第一代政策研究机构就是诞生于20世纪初到二战前的智库。例如,拉塞尔·塞奇基金会(1907年)、卡内基国际和平基金会(1910年),作为布鲁金斯研究院前身的政府研究院(1916年),胡佛战争、革命与和平研究所(1919年)。这类智库内生于美国公民社会,受资于慈善机构和基金会,并独立地进行研究。它们从诞生之始就以从事客观研究为己任。

第二代政府合同型研究机构则包括从二战到上个世纪60年代中期产生的智库。这类智库主要是在政府提供合同研究为诱因下发展起来的。它们与第一代智库一样,强调知识的客观性和价值中立性,兼及着眼于长期战略性的政策研究。然而,由于第二代政府合同型智库主要受资于政府,其独立性在很大程度上受到怀疑,实际上,“它们的政策建议具有倾向性”。^{[9]219}显然,兰德公司(1948年)成为第二代智库的范型。除此之外,哈德逊研究院(1961年)和城市研究院(1968年)成立之初也是依靠政府机构的合同研究。

第三代政策倡导型智库主要指上个世纪60年代中后期到80年代末兴起的智库。这类智库在数量上最多。它们具有明显的意识形态标签或政党成见,如传统基金会(1973年)、伦理学与公共政策研究中心(1976年)等。“倡导型智库不是强烈的求知欲驱使着进行学术研究的,相反,它们的最重要动机是为了政治倡导。”^{[9]220}

第四代名利型或候选人取向型智库是指90年代新近产生的智库。这类智库通常“由某些政治

领导人或热心的官员支持者建立起来,从而为他们政治纲领获得更高的可信度”。^{[9]221}因此,它们很多以前总统或担任过前政府要职的人来命名。如卡特中心(1982年)、尼克松和平与自由中心(1994年)。这些智库也是属于倡导型智库。它们主要“为候选人提供新观念,或者仅仅加强和合法化它们所预想的政治信念。与许多倡导型智库一样,这些组织很少强调学术研究。”^{[9]221}

迈克冈依据智库的独立性程度,把智库分为六类:独立的智库、半独立的智库、隶属大学的智库、隶属政党的智库、隶属政府的智库以及准政府的智库。^{[1]14-15}

独立的智库是指不受政府、利益团体、资金捐赠者的影响自主地运作的机构。这类独立的智库在它们最初诞生时期比较普遍。它成为智库的理想类型。显然,第一代智库就是智库理想类型的原始范本。

半独立的智库:独立于政府,但由于利益团体、捐赠者或者签约机构方提供了大部分的资金,因此,智库的运作受到它们很大的影响。这类智库多属于倡导型智库,如美国国防情报中心。

隶属大学的智库:附属某个大学中的政策研究中心,但是,其组织和研究计划是独立的。这类智库一端与学术界联系得比较紧密,主要从事政策问题研究,如美国斯坦福大学胡佛战争、革命与和平研究所。

隶属政党的智库:某个政党的倡导型智库,例如隶属美国民主党的进步政策研究所。这类智库主要关心本党政纲及其政治目标在政策中的体现。

隶属政府的智库:政府机构中的一部分,如美国国会研究处。

准政府的智库:由于政府特许并专门授受合同资助,但不是政府中正式机构。如美国伍德罗·威尔逊国际学者中心、兰德公司。

里奇直接根据智库的意识形态标签,将之分为:保守主义智库、自由主义智库和中立智库。^{[4]19}关于保守主义与自由主义,人们常常简单地理解为保守主义是强调市场经济、个人自由和有限政府,而自由主义则是强调大政府。实际上,无论是自由主义还是保守主义都强调市场经济、个人自由和有限政府。这是他们的共识和公共哲学。政策科学学者威尔森(Wilson),以平等问题和道德问题作为两个维度来界定意识形态。一般来说,保守主义希望政府更多地解决道德问题,而在平等问题上却表现为更自由。与之相反,自由主义在道德问题上表现为更加宽容和自由,认为政府对经济不平等负有更多的责任。^{[10]22-23}保守主义在道德建设上强调政策干预,经济上自由放任。在这个意义上,保守主义智库总是强调宗教、传统家庭的价值,支持赋予警察更多权力以便打击犯罪,要求政府立法反对堕胎,支持死刑,减税和削减社会福利计划等。保守主义智库如美国企业研究院、传统基金会、胡佛研究院、伦理学与公共政策中心等。

自由主义智库在经济上强调政策干预消除不平等,在道德上提倡个人的自由选择,因此,自由主义智库支持政府向贫穷开战的政策,保护环境,反对警察过多权力以免被滥用从而妨碍个人自由,反对死刑等。如政策研究研究院、环境法研究所、政治与经济研究联合中心和农业与贸易政策研究所等,都属于自由主义智库。

中立的智库主要包括那些坚持追求知识客观性理想的早期智库,以及后来成立的却没有明确的意识形态标签的智库,其中大部分是关于国际问题和某地区问题的研究,如美国外交政策委员会、太平洋地区研究与评估研究所、南方国际研究中心等。

三、美国智库在公共政策中的作用

智库在公共政策中所扮演的角色与智库本身类型、影响力和组织目标有很大关系。例如“在里根政府时期,美国企业研究院(AEI)对华盛顿的影响力迅速地增长。它开始为减税、解除规制、打击

犯罪、福利依赖以及增加国防开支等方面的政策讨论设置议程。^{[11]504}布鲁金斯学院已经长期地控制着美国国内政策设计。^{[11]48}关于这一点,迈克冈这样概括道:“不同的智库也许做着智库不同的事情,而不是所有的智库做着相同的工作。”^{[3]5}一般来说,它们在政策过程中主要起着以下几个方面的作用。

第一,政策研究:这主要是指那些强调价值中立和追求知识本身的第一、二代智库。这些智库为了更好地承担政策问题研究,其成员与大学及研究所一样,都曾受过比较好的教育。大多数人都获得博士学位,是与公共政策相关的某个领域中的专家。对于强调研究价值中立的智库来说,他们“所从事的政策问题和政策方案的基础研究与基于大学研究者所做的工作是类似的。”^{[3]5}也就是说,尽管从事公共政策的研究本身具有强烈的实践向度,但是,他们主要还是对知识和真理本身的追求,并不是向政治家提供具体政策建议。在他们看来,通过对政策问题的研究可以发现“科学的”和“客观的”知识,从而使得政策制定者可以彻底摆脱意识形态和党派偏见的无休止的争论。也就是说,从事政策问题研究是生产“正确的”知识,让政策制定者有一个正确的政策理论知识,因而,可以长久地影响政策制定者的政策观念。

对于具有意识形态的智库而言,他们所从事的政策研究和分析的目的主要是向公众,特别是向政府官员提供政策知识、政策信息以及政策咨询和政策建议。因而,他们所研究的政策问题主要是公众当下十分关注的问题,具有很强的时效性。例如在竞选期间,为候选人策划各种政策理念和竞选策略,从而赢得更多选民的支持。这时候,“总统候选人与政策专家交换意见,并将其在大选时付诸试验。这简直像一个政府营销策略的试验场。”^{[11]50}

第二,政策倡导:对于第三代倡导型智库来说,直接介入政策倡导是其组织目标。但并不是说,那些侧重于中立的研究智库就完全不关心政策倡导。由于智库之间在吸取资源资助上存在着竞争,因此,为了谋求组织自身的发展,他们总是设法提高自己的政策影响力,即把自己的政策观念、建议变成公共的选择。因此,许多智库十分积极地倡导自己的政策主张和政策建议,试图将组织的政策偏好转变成为公众的政策偏好。智库主要是通过“舆论动员”来实现政策倡导的。

所谓“舆论动员”就是指智库借助于媒体对某些公共问题、某些政策议程或者某些政策方案的关注和讨论,来塑造和影响公共舆论,从而使大众和政府意识到某个公共问题的存在及其重要性,或者某个方案的合理性。为此,许多智库与各种传媒组织建立良好的合作关系。这样,“智库研究者可以经常应媒体之邀就最近发生的事件扮演各种‘权威性的’信息源和意见。”^{[8]569}他们会针对某个问题或事件在电视媒体上进行辩论、分析和讨论,也会在报纸专栏或社论对页栏(Op - Ed)就某个政策问题发表政策意见、政策分析和政策评论。实际上,无论是美国广播公司(ABC)、全国广播公司(NBC)、哥伦比亚广播公司(CBS)、福克斯(FOX)、有线电视新闻网(CNN),还是《洛杉矶时报》、《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《华尔街日报》、《芝加哥论坛报》都有来自智库中专家的身影。例如,战略及国际战略研究中心(CSIS),仅仅在1986到1987年十二个月中,该中心的日志记录显示,在报纸和广播媒体中引用战略及国际战略研究中心职员的观点有四千五百多条。^{[8]569}实际上,想方设法“接近媒体已经成为智库向政策制定者和公众来传达他们观念的最为普通和最为重要的方法之一。”^{[12]90}换言之,政策倡导一直是智库影响公共政策的一个重要策略,它在政策过程中占据着十分重要的位置。对于政策过程的公共问题界定阶段而言,政策倡导是对公共问题的建构。公共政策实质上是公共问题的解决方案,公共政策始于公共问题。可是,并不是所有的客观情境都成为公共问题,只有那些被公众或政策意识到并且需要加以解决时才成为公共问题。智库通过政策倡导把人们离散的关注聚集到某个问题上,从而起着建构公共问题的作用。

如果把政府设想为一座孤岛,那么,公共问题就是包围这个孤岛的海洋。从众多问题中挑选出来并加以解决的前提就是要进入政策议程。显然,政策倡导就是要通过媒体形成一个强大的公众

议程,试图引起政府的注意,从而为进入政府议程做好舆论准备。

公共政策的执行效果好坏取决于目标团体及其相关团体的认同与支持,对于政策执行阶段来说,政策倡导既起着向公众解释和说服的功能,同时也引导目标团体形成对政策支持态度。

第三,政策网络:政策网络就是指政府机构、利益集团以及公共政策组织之间为了某种政策诉求,排斥异于他们政策诉求而形成的一种相对稳定的人际关系圈。在这个圈子内,他们进行着经常性的联系、沟通和讨论,交换看法、沟通观点、发布信息、聚合意见、表达建议,交换资源,分享和强化政策价值观认同度。

罗得斯(Rhodes)把政策网络定义为“一种基于资源相互依赖而形成彼此联系的组织复合体或组织簇”。^{[12]90}智库既是政策网络建构者也是政策网络中的一个重要组成部分。一方面,智库通过与政府官员和压力集团的代表进行经常性的正式与非正式的交流,也通过各种会议论坛和各种研修班,从而为政策网络行动者提供一个互动平台。对此,《纽约时报》专栏作家及哈佛大学历史学家写作团队伦纳德与马克·西尔克,把布鲁金斯学院描述为华盛顿“政策网络”中心所在地。在这里,它起着“联络作用:整个午餐,无论是在布鲁金斯非正式的自助餐厅里,还是在正式的周五午餐上,布鲁金斯学院的工作人员以及他们的客人围坐在圆形桌餐前,热烈地讨论着一周所发生的事,诸如古希腊某场悲剧的合唱等,通过付费或免费的咨询,在为政府或商界举行会议中,在高级研修项目中,总之,通过各种办法打开通向政府官员的大门。”^{[11]48}

另一方面,智库通过出版专题文章、著作、期刊和信息简讯来发布各种政策信息和政策建议。所有的智库都拥有种类众多的出版物。兰德公司每年出版发行书籍、报告和文章四五百部/篇,并向政府、工商界、政策目标群体和相关群体以及普通公众分发30多万份材料。布鲁金斯学院的《布鲁金斯评论》和传统基金会的《政策评论》,已经成为人们耳熟能详的政策分析刊物。

智库作为政策网络的另一个表现就是与政府之间的联系。实际上,许多智库扮演着政府与民间“旋转门”(Revolving Door)的角色。旋转门是指“政策网络中的人们从这个政策领域的工作向另一政策领域工作的流动”。^{[11]169}一方面,智库不仅仅生产政策本身,而且还生产政策人员。智库中的政策专家有可能以后直接供职于政府部门。在这个意义上,智库是政府官员的摇篮;另一方面,一些前政府的离任官员常常到与他们政策价值观相同的智库从事政策研究工作,直到东山再起。在这个意义上,智库又是政府官员的蓄水池。实际上,每一届政府总是从支持他们政策取向的智库中聘请许多政策专家组成新政府,同时,智库中研究人员大多数都有在政府工作过的经历和经验。

第四,政策评估:在作为来自非政府组织的外部评估中,智库是专业性最强的政策评估组织。它们主要通过提交某项政策评估性研究报告,在报刊以及互联网对某项政策执行发表评估性建议,以及参加国会听证会等。肯特·韦弗把智库对公共政策的评估分为两种:一种出于政府需要对某项公共政策的评估,但政府本身缺少时间和人力等资源来进行完成。它通过与智库签定合约方式交由智库进行评估。另一种则是智库主动地对某项政策进行评估。即:“对于大多数的评估性研究是由于政府机构的合同;有一些则是智库自己的主动进行的。”^{[8]569}应该指出的是,对于这些智库主动进行的政策评估,由于相关执行机构抵制和不配合而产生信息不对称,因此这种评估要比政府主动委托智库的评估要困难得多。

由于智库组织具有相对独立性,具有专业人才优势和良好的资信度,智库所作的评估性研究更具有权威性和可信性,因此,智库已经成为国会对政策监督和评价的得力助手。实际上,许多知名的智库具有相对固定的政策评估领域如兰德公司主要对国家安全进行评估性研究;外交关系委员会主要评估外交关系,如美国与朝鲜、巴尔干半岛、古巴、巴勒斯坦等国家和地区的关系及政策;布鲁金斯学院主要关注公众福利问题,如税收政策、社会保障以及医疗补助等;传统基金会对美国教育进行经常性的评估;美国企业研究主要评估社会保障、最低工资、环境保护政策以及消费者权益

等方面的政策。

参考文献：

- [1] MCGANN J G. Comparative Think Tanks , Politics and Public Policy [M]. Northampton : Edward Elgar Publishing Limited , 2005.
- [2] STONE O. Capturing the Political Imagination : Think Tanks , and Public Policy [M]. London : Frank Cass , 1996.
- [3] MCGANN J G. Think Tanks and Civil Societies , Catalysts for Ideas and Action [M]. New Brunswick and London : Transaction Publishers , 2005.
- [4] RICH A. Think Tanks , Public Policy , and the Politics of Expertise [M]. New York : Cambridge University press , 2005.
- [5] STEWART A W. Think Tanks : Their Role in Our Society , A Checklist in Public Administration Series : Bibliography [J]. 1987(1) :2 - 3.
- [6] STONE O. Andrew Denham and Mark Garnett , Think Tanks across Nations : a Comparative Approach [M]. Manchester : Manchester University Press , 1998.
- [7] HELLEBUST L. Think Tanks Directory : A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations[M]. Topeka , Kans : Government Research Service , 1996.
- [8] KENT R A. The Changing Word of Think Tanks , Political Science and Politics [J]. 1989(9) :564 - 568.
- [9] STONE O. Think Tank Traditions , Policy Research and the Politics of Ideas [M]. New York : Manchester University Press , 2004.
- [10] WILSON C A. Public Policy , Continuity and Change [M]. New York : McGraw - Hill Higher Education Press , 2006.
- [11] DYE T R. Top Down Policymaking [M]. New York : Seven Bridges Press , 2001.
- [12] ABELSON D E. Do Think Tanks Matters ?Assessing the Impact of Public Policy Institutes [M]. London : McGill - Queen 's University Press , 2002.

[责任编辑 :洪峻峰]

Think Tanks as NGOs and Public Policy in the U. S.

YU Zhang-bao

(Institute of Public Affairs , Xiamen University , Xiamen 361005 , Fujian)

Abstract : Think tanks are organizations that do public policy research , which are independent of government , interest groups and political parties. They are non-government , non-profit , non-partisan , objective , neutral , and intermediary. Traditional think tanks in the U. S. are academic institutions and government contract research organizations. However , most of the think tanks emerging in the 1960s and 1970s are advocacy-orientated ones with an ideological bent. Think tanks in the U. S. are very influential in the field of policy making , playing an important role in policy research , policy advocacy , policy network and policy evaluation.

Key words : U. S. , think tank , public policy